

Cristina ARGELICH COMELLES

***La expropiación temporal del uso de viviendas*¹**

Víctor Bastante Granell

Profesor Ayudante Doctor
Universidad de Almería

Nada más tomar la decisión de realizar la reseña del libro titulado *La expropiación temporal del uso de viviendas*, publicado por la editorial Marcial Pons, tuve conocimiento de una noticia que ponía de manifiesto la actualidad e interés de la presente monografía: El Tribunal Constitucional, tras presentarse un recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco, dictó la Sentencia núm. 97/2018 de 19 septiembre [RTC 2018\97], una resolución que avala la posibilidad de que los Ayuntamientos vascos —y, en su defecto, el órgano competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco—, puedan expropiar viviendas deshabitadas durante un tiempo superior a dos años —salvo excepciones justificadas—, para ponerlas a disposición del mercado del alquiler social. Con esta sentencia, nuestro más Alto Tribunal abre el camino legal para que la Administración Pública pueda proceder a la expropiación forzosa de viviendas con tal finalidad. De hecho, tras ella, el Gobierno español procedió a retirar los recursos de inconstitucionalidad frente a las leyes catalanas 24/2015 y 4/2016, en cuyo articulado se prevé la expropiación de uso temporal de viviendas vacías, propiedad de bancos o grandes corporaciones. Estamos, pues, ante una norma que manifiesta como la libertad contractual —en este caso de los propietarios de viviendas deshabitadas—, principio clave dentro de todo negocio jurídico, se diluye o desaparece, ante la nueva facultad de organismos públicos de imponer un contrato forzoso de arrendamiento, presentándose éste último como otro instrumento para la consecución de la función social de la propiedad.

¹ ARGELICH COMELLES, Cristina: *La expropiación temporal del uso de viviendas*, Marcial Pons, Madrid, 2018.

Tal realidad social y su problemática, la expropiación temporal del uso de viviendas, se abordan en la monografía citada por la autora y joven Doctora en Derecho, Cristina ARGELICH COMELLES, de forma minuciosa y exhaustiva, con un lenguaje claro y preciso, debiendo destacarse su labor de estudio y dedicación, así como la especial atención que ha dedicado a la múltiple y controvertida legislación —autonómica, nacional y del Derecho Comparado— y jurisprudencia existente. Con el análisis científico efectuado, la obra se convierte en un referente de actualidad sobre la expropiación temporal del uso de viviendas, su constitucionalidad y el posterior arrendamiento o alquiler forzoso a cargo de los organismos públicos competentes, siendo uno de los pocos estudios monográficos — por no decir el único—, que trata tal materia de forma conjunta y global dentro del ordenamiento jurídico español, sin olvidar la necesaria perspectiva de la legislación extranjera —Reino Unido, Francia y Bélgica—. Por tal motivo, se agradece el método comparativo, capaz de mejorar y enriquecer las instituciones españolas.

La monografía recensionada se compone de cuatro capítulos. El primero versa sobre el concepto y la naturaleza jurídica del arrendamiento forzoso de vivienda. El segundo analiza pormenorizadamente la expropiación temporal del uso de viviendas en el marco español, finalizando con el estudio de la materia con una visión actual del Derecho comparado. El tercero está enfocado a la constitucionalidad del arrendamiento forzoso de vivienda, ante la dicotomía —o conflicto de intereses— que surge entre el derecho de propiedad y el derecho de vivienda. Finalmente, y para concluir, la autora presenta en el capítulo cuarto diferentes alternativas a la expropiación temporal de viviendas que, en cierta medida, mejorarían igualmente el acceso habitacional. Comentada su estructura, resulta de interés extraer y manifestar las notas más relevantes de los capítulos mencionados.

El capítulo I se centra, de forma minuciosa y teórica, en la *categorización del arrendamiento forzoso de vivienda*, partiendo de su encaje en la modalidad contractual del contrato forzoso. De esta forma, la autora comienza desgranando la definición y naturaleza jurídica de tal «acuerdo», sustrayendo sus tipos —contratos forzosos ortodoxos, heterodoxos, dictados— y diferenciándolo de otras figuras afines, como los contratos normados. Si bien, dado que tales relaciones jurídicas tienen un origen legal, así como su imposición, se describe asimismo el arrendamiento forzoso como un acto administrativo, directamente vinculante, coactivo y heterónimo, cuyo fundamento es la consecución de un interés público, consistente en proporcionar una vivienda a personas que no dispongan de medios suficientes para satisfacer tal necesidad. De esta forma, la joven Doctora presenta la necesidad de conceptualizar el arrendamiento forzoso atendiendo no sólo a su contenido y efectos, sino también al acto previo de constitución. Tras su categorización, se exponen, sistemática y con orden, las

manifestaciones más relevantes del arrendamiento forzoso —su constitución y la prórroga forzosa— en el ordenamiento jurídico español —Decretos, Leyes de Arrendamientos Urbanos de 1946, 1956 y 1964, legislaciones autonómicas (Cataluña, Andalucía, Navarra, Canarias, Comunidad Valenciana, País Vasco y Extremadura)— y en el Derecho comparado —*Housing Act 2004* (Reino Unido), *Code de la construction et de l'habitation* (Francia) y *Code bruxellois du Logement* (Bélgica)—. Determinada su naturaleza jurídica y su existencia en el Derecho, se procede a delimitar las diferentes partes del contrato de arrendamiento forzoso de vivienda: Los elementos personales, describiendo su rol contractual (Administración, arrendador y arrendatario); los elementos reales, su objeto, que, en este caso, sería la vivienda; y, finalmente, su contenido contractual —derechos y obligaciones que, como se exponen, vienen fijados, ya sea de forma total o parcial, por el Derecho Privado, aunque la Administración Pública intervenga en la regulación de ciertos aspectos contractuales, como la renta o duración—. El capítulo finaliza analizando la prórroga forzosa como mecanismo legal de protección del arrendatario, apartado donde se citan distinguidas sentencias tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional, por lo que resulta plausible su enfoque jurisprudencial.

El capítulo II trata, *in extenso* y de forma sustanciosa, uno de los temas más relevantes de la monografía: la *configuración de la expropiación temporal de viviendas*. Anteriormente las diferentes manifestaciones del contrato forzoso de arrendamiento no requerían por parte de los poderes públicos una intervención expropiatoria previa sobre las viviendas. Sin embargo, tras la crisis económica y la emergencia social causada por los desahucios, diferentes Comunidades Autónomas —Cataluña, Andalucía, Navarra, Canarias, Comunidad Valenciana, País Vasco y Extremadura— iniciaron un proceso legislativo cuyo fruto ha sido la creación de —cuestionadas y controvertidas— disposiciones que otorgan a la Administración pública la facultad de expropiar viviendas, de cumplirse ciertas condiciones. El presente capítulo lleva a cabo un exhaustivo e íntegro estudio de tales normas, buscando elementos comunes y diferenciadores, sin obviar las medidas y el funcionamiento en países vecinos, como Bélgica, Francia o Reino Unido.

Lo primero que interesa saber al lector son dos aspectos o circunstancias relevantes: por una parte, el objeto de la expropiación —uso o usufructo de las viviendas—; y, por otra, el supuesto que habilita a la Administración autonómica para efectuar su expropiación, así como su ámbito de aplicación. Las distintas normas, como expone la autora, se dirigen a «viviendas deshabitadas». Si bien, como evidencia, su conceptualización difiere en cada disposición autonómica (condiciones, requisitos, supuestos de hecho, causas justificativas del uso de la vivienda para evitar que tenga el

carácter de «deshabitada», etc.). Además, los sujetos afectados por tales medidas expropiatorias (personas físicas, personas jurídicas —entidades bancarias, empresas, etc.—), así como los plazos, varían en cada legislación autonómica. De esta forma, aunque la finalidad e interés sea el mismo —ceder viviendas a personas con necesidad habitacional—, el abanico de sujetos beneficiarios y afectados por la expropiación temporal —su ámbito de aplicación— disminuye o aumenta, según el territorio donde se produzca (personas desahuciadas tras una ejecución hipotecaria, por impago de rentas, etc.). Tal disparidad se extiende al cauce procedimental de expropiación que, aunque debe respetar las pautas y requisitos comunes de la Ley de expropiación forzosa (LEF) —y su Reglamento (REF)—, presenta ciertas peculiaridades en cada Comunidad Autónoma (determinación del justiprecio, existencia de un procedimiento contradictorio sobre la declaración de vivienda deshabitada, etc.). Al observar tales circunstancias, la lectura del texto nos muestra de forma precisa el contenido de una «marabunta» de normas autonómicas con una misma finalidad, pero, por la descentralización de competencias autonómicas, con una diferente aplicación. Ante tal realidad jurídica, y tras admitirse la constitucionalidad de ciertos preceptos, surge la necesidad de reflexionar sobre la intervención estatal para armonizar conceptos y requisitos si queremos que el derecho a una vivienda digna irradie —o pueda irradiar—, a través de este mecanismo legal, en todo el territorio español.

Una vez efectuada la expropiación temporal del uso de la vivienda, se procede a la constitución del arrendamiento o alquiler forzoso. No obstante, éste presenta una peculiaridad especial: La Administración Pública expropiante se coloca como parte arrendadora dentro de la relación contractual, al ostentar el uso temporal de la vivienda. A pesar de ello, como se expone en el libro, el arrendamiento que se configure debe regirse por disposiciones del Derecho Privado, concretamente por la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994 (LAU). Aun así, la intervención de la Administración genera interrogantes y problemas que deben plantearse, abordando algunos de ellos la autora, a través del estudio de la LAU y el Derecho comparado, como la gestión de la fianza, la realización de obras de mejora por el nudo propietario, la subrogación por muerte del arrendatario o, bien, la posibilidad de subarrendar. Sin embargo, todas las cuestiones deberán resolverse atendiendo a la «causa» del contrato, su finalidad tendente a facilitar la «vivienda expropiada» a personas en situación de emergencia o exclusión social. Siendo civilista, hubiera deseado que el contenido contractual y vicisitudes de tal contrato se hubieran podido desarrollar con una mayor profundidad, menos breve, pues la configuración del contrato, siendo parte arrendadora la Administración —lo cual relega a un segundo plano al nudo propietario o sujeto expropiado— va a generar problemas futuros que requerirán una respuesta por la Administración Pública o nuestros jueces, observando la compatibilidad de la

regulación privada y pública. A modo de ejemplo, deberá discernirse con mayor detalle qué parte debe hacer frente a reparaciones urgentes, la viabilidad de la cesión del contrato por el arrendatario, la posibilidad de actuación del sujeto expropiante por existencia de “causa falsa” en el arrendamiento forzoso e, igualmente, como afectará la ampliación de la prórroga forzosa a cinco años (derecho del arrendatario) —Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler—, cuando, según la legislación autonómica, el plazo de la expropiación temporal pueda ser inferior —cuestión que, por su actualidad, no pudo afrontarse en la monografía—. Dicho lo anterior, es innegable que la autora nos coloca en un contexto donde refluían diferentes cuestiones que nos hacen reflexionar, suscitando dudas, sobre el posible contenido contractual de esta “categoría especial” de arrendamiento urbano.

Realizada una visión de conjunto de la expropiación temporal del uso de viviendas, así como del posterior arrendamiento forzoso, en nuestro sistema jurídico y ordenamientos extranjeros, el capítulo III se adentra, con rigurosidad, en una cuestión esencial: el debate en torno a *la constitucionalidad del arrendamiento forzoso de vivienda*. Como bien manifiesta la doctora ARGELICH, tal cuestión es un tema actual, pues, al realizarse la publicación del libro, diversas normas autonómicas —por su contenido— habían sido objeto de sendos recursos de inconstitucionalidad. De hecho, tras ver la luz la monografía, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre ciertas cuestiones —como la procedencia de la Ley vasca— (Sentencia núm. 97/2018 de 19 septiembre [RTC 2018\97]). Todo ello evidencia la novedad e interés de la materia abordada por la Doctora Cristina ARGELICH, quien comienza tal capítulo con reflexiones sobre el derecho de propiedad —su función social y limitaciones—, el concepto constitucional de expropiación forzosa y el derecho a la vivienda. Sentada la base teórica, la autora se ocupa de describir y analizar los motivos y argumentos que fundamentan la inconstitucionalidad de diferentes preceptos autonómicos (con base a la igualdad de los propietarios, posible absorción de competencias estatales, etc.), efectuando posteriormente el estudio de una de las pocas sentencias que hasta el momento de la publicación se había dictado sobre la materia (STC 93/2015, de 14 de mayo, sobre la constitucionalidad del Decreto-Ley 6/2013 de Andalucía) y desgranando los elementos del análisis de la constitucionalidad de otras leyes autonómicas. De esta forma, su libro nos ayuda a conocer los antecedentes y los problemas suscitados en torno a la constitucionalidad de las distintas normas autonómicas. Si bien, dado que tales cuestiones no pudieron quedar cerradas en la monografía, por su actualidad —de hecho, algunas leyes y preceptos tenían suspendida su eficacia en aquellos momentos—, seguramente —y por su alabable ímpetu investigador— la autora nos

deleite, en breve, con alguna publicación posterior que aborde los cambios y giros judiciales acaecidos en los últimos meses.

La posible ineficacia y fracaso práctico de tal medida expropiatoria, como paso previo de un arrendamiento especial y forzoso, que garantice el acceso a la vivienda y protección de colectivos vulnerables, constituye la razón esencial para destinar el capítulo IV a la búsqueda de *alternativas a la expropiación temporal de viviendas*. En esta parte del libro la autora, con dedicación específica y amplia, enumera y estudia diferentes instrumentos de *lege data* (suspensión de lanzamientos, arrendamiento derivado de la dación en pago, arrendamiento social previo a la ejecución hipotecaria, la cesión obligatoria de viviendas, la obligación de realojamiento de personas o familias en riesgo de exclusión social, el arrendamiento con opción a compra para evitar el lanzamiento del deudor hipotecario y el impuesto sobre las viviendas deshabitadas) y propone diferentes medidas de *lege ferenda*, como el arrendamiento forzoso de vivienda por fases mediante la ejecución subsidiaria o la creación de un proceso especial estatal tendente a la expropiación temporal del uso de viviendas vacías, cuya aplicación práctica sería capaz de facilitar el acceso —y mantenimiento— a la vivienda de personas en situación de emergencia social, tras protagonizar, a modo de ejemplo, un desahucio por ejecución hipotecaria o impago de rentas. Tales medidas y propuestas, de especial interés, visibilizan la posibilidad de aplicar, potenciar y mejorar una serie de instrumentos que pueden garantizar el derecho a la vivienda, otorgando una «opción de vida» a sujetos en situación de necesidad. La brillantez de este capítulo radica en facilitar al lector —aunque más bien al legislador— un abanico de opciones, dignas de estudio y mejora, donde una mayor aplicación práctica sería la nota esencial para poder hablar con mayúsculas de un Estado social y de bienestar.

Por último, en la obra se debe resaltar la enumeración de una lista exhaustiva de bibliografía, cuyo estudio y uso debe ser remarcado y ensalzado, con diferentes obras de investigadores nacionales y extranjeros, de interesante estudio y que guardan una clara relación con la materia tratada. Además, al comienzo del libro podemos encontrar un listado de abreviaturas que facilitan la lectura del texto.

Tras observar el contenido y la estructura del libro, puedo señalar con rotundidad que el presente estudio debe ser descrito con profusos adjetivos: original, exhaustivo, metódico, profundo y crítico. Un trabajo donde los académicos, los profesionales del Derecho y el propio legislador, a través de una lectura ágil y atractiva, pueden encontrar respuestas a múltiples cuestiones de indudable actualidad sobre la expropiación temporal del uso/usufructo de viviendas y el resurgido —aunque con caracteres especiales— contrato de arrendamiento forzoso, que incitan a la reflexión sobre diferentes problemas y, lo más trascendente, a la creación, mejora y mayor

eficiencia de medidas e instrumentos capaces de garantizar el derecho a una vivienda digna. Siendo así, el laborioso estudio de investigación se agradece por perseguir el fin esencial de tales trabajos, generar ideas y resolver cuestiones espinosas, lo que convierte al libro en una excelente aportación doctrinal. Si bien, no debemos centrarnos únicamente en la protección de colectivos vulnerables afectados por una ejecución hipotecaria o desahucio por impago de rentas, sino de personas que se encuentren en situación de emergencia social con necesidad habitacional. Es, pues, alabable y necesaria la publicación de trabajos de investigación, como el presente —cuya lectura me ha enriquecido como investigador—, cercanos a la realidad social, en busca de soluciones jurídicas ante problemas de índole socio-económica, donde su fundamento y finalidad gira en torno a la protección de una parte débil. Como investigadores, tras realizar una ponderación equitativa de los intereses afectados, debemos tender a la búsqueda de justicia social. Y, sin duda alguna, tal monografía, cuyo contenido se afronta de forma objetiva y crítica, constituye una muestra de ello en el campo del Derecho. Con tales palabras, y por tal razón, debo reiterar nuevamente, para los interesados y expertos en la materia, la lectura de tal monografía, remarcando el éxito de su resultado.

Hecha tal recomendación, no puedo terminar tal recensión bibliográfica sin realizar una breve reflexión. La doctora ARGELICH, dado el contenido actual de las legislaciones autonómicas sobre expropiación temporal del uso de viviendas y su aplicación práctica, acierta en postular su ineficacia presente. No obstante, puede que no debamos hablar de *la historia de un fracaso* —sobre todo tras la STC núm. 97/2018 de 19 septiembre y la retirada por el Gobierno Español de recursos de inconstitucionalidad—, sino más bien de la existencia de unos cimientos jurídicos de construcción defectuosa, cuya mejora de diseño y aplicación podría ser el paso previo para crear un instrumento —menos político y más eficiente— capaz de erigirse como una medida complementaria de acceso a la vivienda, no solo de deudores que han sufrido un desahucio, sino de particulares sin recursos económicos suficientes para poder acceder a una vivienda óptima y habitable. Por ello, como bien indica la autora, basta de soluciones cortoplacistas, pudiendo ser el momento para abordar este instrumento como un reto jurídico. Como decía Mario BENEDETTI: «La vivienda no es sólo un bien inmobiliario, es también una forma de consolidación espiritual». Y, además, atendiendo a la función social de la propiedad, recogida en nuestra Constitución española, puede que también sea momento de reflexionar sobre la frase de Sir Francis BACON: «Las casas se construyen para ser habitadas, no para ser contempladas».